

Kje smo s prenovo procesov v naši upravi?

UDK: 35 : 659.23 : 004(497.4)

Marko Colnar

Ministrstvo za šolstvo in šport

marko.colnar@gov.si

IZVLEČEK

Namen prispevka je prikazati stanje na področju prenove procesov v naši upravi, kar nekateri imenujejo tudi prenovo poslovanja. Kaj je bilo oziroma česa ni bilo storjenega, prikazuje drugo poglavje prispevka. Zelo pomembno pa je, da čimprej sprejmemo dejstvo, da še vedno nimamo »celovite slike obstoječega stanja naše uprave«, na osnovi katere bi jo prenavljali. Pristop k izdelavi te slike tudi na kratko opisuje prispevek. Posebej pomembno je opredeliti še mesto in vlogo prenove procesov (poslovanja) s pravnega vidika, z vidika organizacije, menedžmenta in informatike oziroma kot danes govorimo – elektronskega poslovanja (e-uprave). Le pogled z vseh teh vidikov lahko zagotavlja dejansko prenovo naše uprave. Kritična analiza pojma prenove poslovanja in predlog pristopa k projektu pa sta nastavka za zadnji del prispevka, ki opisuje možni scenarij delovanja v prihodnosti.

Ključne besede: javna uprava, prenova procesov poslovanje,

1. Uvod

Reforma slovenske uprave se danes še vedno nahaja nekje v prvi polovici procesa; čaka nas še mnogo neprehojene poti. Ne predstavljamo si drugačnega pristopa, kot da začnemo s posnetkom in prenovo procesov (nekateri to imenujejo tudi prenovo poslovanja), ki naj vodi v učinkovitejše oblike organizacije upravnih organov. Šele nato razvijajmo ustrezne informacijske rešitve, sisteme. Če omenimo še elektronsko poslovanje oziroma e-upravo, kot enega glavnih uporabnikov rezultatov prenove poslovanja, potem je nujnost kvalitetnejše in hitrejšre prenove poslovanja še toliko večja (da ne bomo gradili e-uprave na starih procesih). Obstaja sicer še mnogo ovir, različnih pogledov, vendar pa obstaja tudi mnogo idej in znanja.

Še pa primanjkuje: celovit koncept reforme, uporaba ustreznega pristopa, učinkovito vodenje projekta, boljša koordinacija med resorji, mehanizem spremljanja, poročanja in ukrepanja.

2. Dosedanji potek prenove procesov

Stanje na področju prenove procesov naše uprave najbolje prikazuje nekatere pretekle aktivnosti (projekti, inštitucije), ki so nanizane kronološko (!). Opisane so različno podrobno, ker so se bodisi končale na različnih stopnjah izdelave, ali pa še potekajo. Na koncu opisov je podana kratka kritična analiza.

2.1 Projekt »Reforma slovenske javne uprave«

V letih 1996 in 1997 se je začel projekt preobrazbe slovenske javne uprave v luči približevanja EU, katerega nosilec je bilo ministrstvo za notranje zadeve. Projekt je po dobrem letu dni zvedenel oziroma ni bilo kakšnih konkretnjših informacij o morebitnih rezultatih.

Ker sta že takrat obstajali tako metodologija vodenja projektov (MVPDU) kot metodologija razvoja informacijskih sistemov (EMRIS), bi bilo primerno, da bi ju uporabili in izdelali npr. najprej dokument »Strateški plan slovenske javne uprave«, s katerim bi lahko dobili prvo celovitejšo sliko stanja slovenske uprave in seznam, načrt prioriteten projektov.

2.2 Projekt »Prenova poslovanja in informatizacija upravnih enot RS« (IUE) oziroma kasneje PPUE

Projekt se je začel leta 1997. Planirane so bile 4 faze:

1. posnetek postopkov,
2. poenotenje, optimizacija in racionalizacija,
3. razvoj / predelava informacijskih rešitev,
4. uvedba,

ki so še danes strokovno in vsebinsko pravilne.

Žal so se tekom izvajanja postavljale vedno nove zahteve in pojavljali so se nepotrebni problemi, dokončno pa se je zataknilo pri verifikaciji izdelkov 1.faze (t.j. posnetih 58 upravnih postopkov), čeprav se je vedelo, kdo je bil za to pristojen tako formalno kot metodološko.

Spomladi leta 2001 se je projekt sicer ponovno zagnal, vendar pa je potem, ko je projektna skupina projekta »EUZ« (elektronskih vlog za izpiske iz matičnih knjig) dobila posnetke ožjega nabora upravnih postopkov s področja matičnih knjig, spet obstal.

Proti koncu leta 2001 se je projekt zagnal še tretjič, tokrat poimenovan »PPUE« in sicer z namenom, da del prvotne projektne skupine ponovno posname in verifikira vsaj splošni upravni postopek. To se je poleti leta 2002 res zgodilo, vendar pa se potem ni vedelo, kaj bi s tem.

2.3 Projekt »Kakovost v državni upravi« Odbora za kakovost Ministrstva za notranje zadeve – Urada za organizacijo in razvoj uprave

Vlada RS je jeseni leta 1996 z namenom, da bi se približali evropskim standardom in izpolnjevanju zahtev standarda ISO-9001, sprejela Politiko kakovosti državne uprave.

Ministrstva in vladne službe so se tega projekta lotile same, za upravne enote Republike Slovenije pa je koordinacijo prevzelo Ministrstvo za notranje zadeve – Odbor za kakovost, ki je deloval v okviru Urada za organizacijo in razvoj uprave; ustanovljen je bil leta 1999, njegovi člani so bili iz vrst načelnikov in načelnikov upravnih enot in iz Urada za organizacijo in razvoj uprave. Glavni projekt je bila koordinacija prizadevanj upravnih enot, ki so izvajale različne dejavnosti za dvig kakovosti, da se usmerijo v pridobitev certifikatov ISO-9002.

In zakaj sploh certifikat ISO-9002 v upravni enoti? Certifikat pomeni le odpravo neskladja med zahtevami standarda in prakso. Povsod mora biti izhodišče analiza stanja, osrednji dokument projekta pa je »Poslovnik kakovosti«, ki vsebuje upravne postopke in druge procese, slediti pa mu morajo še organizacijski predpisi in delovna navodila.

Postavlja pa se vprašanje: zakaj vsaka posamezna upravna enota izvaja projekt sama, od začetka do konca, če je bil ustanovljen Odbor za kakovost, ki bi lahko na podlagi izkušenj prvih upravnih enot, vzpostavil ustrezno metodologijo pridobivanja certifikatov za vse preostale upravne enote?

2.4 Ustanovitev Komisije Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir

Vlada je spomladi leta 2001 ustanovila in imenovala komisijo z namenom, da bi prek nje izvajala zlasti naslednje naloge (izpostavljam najpomembnejše): oblikovanje izhodišč za pripravo programov ministrstev za odpravo administrativnih ovir, spremljanje aktivnosti ministrstev pri pripravi njihovih programov za odpravo administrativnih ovir, spremljanje sprejemanja nove zakonodaje z vidika odpravljanja novih administrativnih ovir, na podlagi analiz predlaganje poenostavitve določenih postopkov za odpravo nepotrebnih administrativnih ovir.

Marko Colnar

Kje smo s prenovo v naši upravi?

Komisija je pripravila ustrezna izhodišča, se sestajala in delovala dokaj redno, njeni rezultati so bili še najbolj vidni na področju podjetništva, upravnih enot, okolja in prostora, notranjih zadev, povezav državne uprave z drugimi organi javne uprave (ZPIZ, CSD, ...).

Lahko pa ugotovimo, da je komisiji manjkal konkreten in učinkovit mehanizem spremljanja (merjenja, poročanja) in ukrepanja. Leta 2003 je bila komisija ukinjena.

2.5 Metodologija in vprašalniki ministrstva za notranje zadeve – urada za organizacijo in razvoj uprave

Jeseni leta 2001 je urad za organizacijo in razvoj pripravil tkim. Metodologijo, ki jo je sestavljalo pet vprašalnikov in sicer:

- notranja organizacija,
- upravljanje kadrovskih virov,
- izobraževanje in usposabljanje,
- upravni postopki,
- javnost in odzivnost.

Vprašalniki so bili zelo obsežni, ob njih se je odpiralo več vprašanj, kot npr.:

- ali je primerno spraševati organe o podatkih, ki so že v uradnih evidencah,
- kakšna je kontrola kakovosti vseh pridobljenih podatkov,
- ali bodo organi sploh sposobni izpolniti vse te vprašalnike,
- kakšna bo metoda obdelave podatkov in interpretacije rezultatov,
- ali se pri tem predvideva kakšno informacijsko podporo (vnos, obdelavo), itd.

Glede na to, da po zaključeni akciji ni bilo nobenih informacij in glede na dejstvo, da je ta organ spomladi leta 2002 akcijo ponovil z nekoliko modificiranimi vprašalniki, vendar v svojem bistvu še vedno enakimi po vsebini in obsegu, je mogoče sklepati, da so bila postavljena vprašanja v prvem krogu smiselna. Ugotavljamo pa, da tudi po drugem krogu ni bilo konkretnejše predstavitve rezultatov.

3. Kje se je pri prenovi do sedaj zatikalo

Če povzamemo stanje in problematiko dosedanje reforme (prenove procesov oziroma poslovanja) naše uprave, lahko ugotovimo:

Pri planiranju in izvajanju zgoraj navedenih projektov se je izkazalo, da so se vsakokrat ponavljali isti problemi:

- nerazumevanje nujnosti izbire in striktne uporabe ustreznega pristopa k delu,
- težavno opredeljevanje vsebinskih, lahko rečemo tudi uporabniških zahtev,
- neustrezno sestavljanje projektних skupin (kljub želji pridobiti najboljše in lojalne kadre, so se vedno znova delali kompromisi!),
- izogibanje pristojnih verifikaciji vmesnih in končnih rezultatov,
- težave pri uvajanju informacijskih rešitev (nepripravljenost organizacije, kadrov, vodilnih za spremembe).

Naša praksa je pokazala, da so se prevečkrat ustanavljale neke projektne skupine, včasih tudi komisije, ali pa je predstojnik interno dodelil neko nalogo podrejenim, ti pa potem enostavno niso vedeli - kako začeti!

4. Nekaj predlogov usmeritev in ukrepov za vnaprej

4.1 Več vidikov prenove poslovanja

Če torej obravnavamo slovensko upravo kot organizacijski sistem, potem je primerno, da pristopimo k prenovi čim bolj sistematično. To nam kasneje zelo olajša delo, kajti že analiza stanja nam ob dosledni uporabi ustrezne metode dela in tehnik prikaza rezultatov zagotovi modele, ki celovito prikazujejo obstoječe stanje sistema naše uprave, na katerem potem s to metodo in istimi tehnikami prikaza rezultatov izgradimo ciljno stanje (modele).

K analizi in prenovi uprave bi morali pristopiti z več vidikov, to so:

1. Institucionalni vidik (zakonodaja),
2. Vsebinski vidik (upravni postopki, drugi procesi in podatki),
3. Organizacijski vidik (notranja organizacija, menedžment),
4. Kadrovski vidik (sistemizacija, menedžment) in
5. Informacijski vidik (e-uprava, baze podatkov, drugi uporabniški programi, povezave).

4.2 Možni scenarij prenove procesov (poslovanja oziroma uprave)

1. Uporabimo ustrezen pristop: bistvo reševanja nekega problema ali začetka razvoja nekega sistema (projekta) je v primerni izbiri in dosledni uporabi ustrezne metode dela.

Že v mnogih projektih naše uprave se je izkazalo, da je tudi za potrebe prenove procesov oziroma poslovanja zelo uporabna »informacijska metoda« (konkretno: EMRIS – enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov) oziroma njena prva faza – strateško planiranje in njen glavni izdelek »pregledni model« (ki vsebuje organizacijsko strukturo, procese, podatke in povezave med njimi). Žal skoraj vsi dosedANJI pristojni in vsebinski udeleženci prenove poslovanja slovenske uprave niso dopustili vsaj predstavitve te metode, kaj šele, da bi sprejeli tudi argumente zanjo in jo uporabili!

Dejstvo je, da je najmanj polovica projektne skupine, npr. informacijskega projekta, sestavljena iz tkim. »vsebinskih ljudi«. Le-ti ob snovanju »uporabniških zahtev« sproti ustvarjajo tudi spremembe v procesih in organizaciji, za katero kasneje gradijo ali prenavljajo informacijski sistem. Nesmiselno je graditi nov informacijski sistem za slabo in neučinkovito organizacijo in delovanje!

2. Posnetek stanja – »pregledni model« je nujno potreben: ne moremo si zamisliti začetka prenove kakršnegakoli objekta ali sistema brez celovitega posnetka obstoječega stanja. Predlagana metoda dela in tehnike prikaza rezultatov nam omogočajo, da izdelamo celovit »pregledni model« in vse (pod)modele slovenske uprave, na katerih jasno vidimo delovanje posameznega upravnega organa ali celotne uprave, identificiramo probleme (ozka grla, nedoslednosti, redundance, ali pa npr. manjkajoče elemente). Do sedaj v naši upravi še ni bilo aktivnosti, ki bi omogočile pripravo celovite slike stanja.

3. Ob izdelavi »preglednega modela obstoječega stanja uprave« postavimo cilje dobre organizacije in izvedemo kritično analizo: ko smo naredili celovit »pregledni model obstoječega stanja uprave«, nanj postavimo cilje dobre organizacije, ki veljajo tudi za upravo ter obstoječe stanje kritično analiziramo. S tem smo dobili nastavke za ciljni »pregledni model prenovljene uprave«.

4. Izdelamo tudi »pregledni model prenovljene uprave«: na temelju nastavkov iz predhodne točke projektiramo (lahko rečemo kar konstruiramo, ali razvijemo, ali izdelamo) celovit »ciljni pregledni model bodoče prenovljene uprave«.

5. Veliko lahko naredimo na področju organizacije: kot smo že omenili, so organizacijski, vsebinski in kadrovski vidiki zelo pomembni (vmesni med institucionalnim in informacijskim).

Množično izgovarjanje na potrebne zakonske spremembe je neproduktivno in zavajajoče. Reorganizacija je danes učinkovito orodje za izboljšanje delovanja. Pri tem gre v našem primeru v veliki večini za večje ali manjše spremembe v notranji strukturi upravnih organov, v tesni povezavi s spremembo strukture upravnih in drugih postopkov (ne njihove spremembe). Organiziranje je relativno poceni orodje in skrita notranja rezerva v sistemu (vedno je možno še kaj izboljšati, investicije pa niso velike).

6. Kadri in menedžment so temelj sodobne organizacije: v tesni povezavi s sodobno organizacijo je vodenje in upravljanje kadrov, ki pa morajo tudi sami spremeniti miselnost (odnos do strank – kupci upravnih storitev, odnos do virov za njihovo delo = ključ do učinkovitejšega poslovanja). Posebno pozornost je treba posvetiti tudi izobraževanju vodij; upravni menedžment (New Public Management) je ena od osnov profesionalizacije naše uprave.

7. Elektronsko poslovanje uprave mora olajšati delo zaposlenim in povečati dostopnost njihovih storitev: dejstvo je, da vsaka država izbere svoj pristop pri strategiji, planiranju, razvoju in implementaciji prenove poslovanja in informatizacije e-uprave.

V splošnem pa gre za stalno povečevanje / izboljševanje on-line upravnih storitev. Te morajo:

- biti cenejše,
- prispevati k razvoju gospodarstva,
- izboljšati vodenje uprave,
- izboljšati dostopnost do kvalitetnih (javnih) informacij,
- povečati transparentnost delovanja uprave,
- povečati možnosti za demokratične dialoge.

5. Zaključek

Ne nasedajmo raznim, posebej tujim »strokovnjakom«, ko nam prodajajo visoko zveneče in filozofske metode, velikokrat brez referenc, ki sicer posameznim nosilcem projektov zvišujejo pomembnost, vendar pa z nejasnostjo zamegljujejo planiranje in spremljanje realizacije.

Marko Colnar

Kje smo s prenovno v naši upravi?

Uporabimo znanje in pristope, ki jih že imamo v naši upravi ter naredimo že enkrat sliko obstoječega stanja. Na ta gradbeni načrt bomo potem dodajali pravni, organizacijski, informacijski vidik in druge vidike.

Doc. dr. Marko Colnar je diplomiral na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani, nato leta 1987 magistriral in nazadnje leta 1998 na tej fakulteti tudi doktoriral. Leta 2004 je bil na Univerzi v Ljubljani habilitiran za docenta. Zaposlen je na Ministrstvu za šolstvo in šport kot sekretar in opravlja naloge vodje sektorja za informatizacijo vzgojno-izobraževalnih zavodov v RS.

Literatura in viri

- Center vlade RS za informatiko (2000): »Enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov, Strateško planiranje«, Ljubljana
- Colnar, M. (2002): »Dilema – koliko projektnega vodenja je še sprejemljivo, da dosežemo ustrezno razmerje med administracijo in koristmi«, Projektna mreža, Revija za projektni management, vol. V, št. 1 / marec 2002, str. 15 – 20
- Uredba o upravnem poslovanju, Uradni list RS številka 20/2005
- Vila A., Kovač J. (1997): »Osnove organizacije in managementa«, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Kranj
- Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS številka 24/2005

SUMMARY

Where are we with the Renovation of Processes in the Administration?

1 Introduction

In reforming the Slovenian administration we are somewhere in the middle of the process, but there are still a lot of problems to solve. We still miss a comprehensive concept of reform of Slovenian administration, with clear approach, efficient project management, and effective system for reporting, analysing and decision. In order to optimize the organizational structure with all the processes, subjects and data, the only realistic approach would be to start with an analysis of the present processes. In planning the renovation, considering the legal, organizational, management and e-government aspects of the system would be necessary.

2 History of renovation of processes in Slovenian administration

2.1 Project »Reform of Slovenian public administration«

In 1996 and 1997 the project »Reform of Slovenian public administration« was launched, according to planning the approach of Slovenia to the European Union. Soon the project was brought to a standstill and up to now there has not been any information of its results.

2.2 Project »Renovation of processes and informatisation of Slovenian local administrative units«

That project was started in 1997. Four phases were planned:

1. analysis of the existing processes
2. optimization of the processes and organizational structure
3. renovation and integration of information systems
4. implementation of the new system.

Unfortunately the project was stopped several times; the last big problem was »the verification of processes«, which caused that the project could not pass even the first phase!

In 2001 the project was restarted two times because the project team needed the user requirements as the input in the phase of development the information system »EUZ«. When that application was finished, the project was stopped again.

2.3 Project »Quality in Slovenian administration«

In 1996 the Slovenian government started that project with the purpose to gain ISO-9002 certificate for local administrative units. Ministry of internal affairs – Board for Quality was the project leader. Up to now, approx. 50% of units have the certificate.

But all the time it was not clear, why should every unit gain that certificate by it-self? Also another important question: Are the users of Slovenian local administrative units in different positions, as 50% of units have the certificate, and the rest do not?

2.4 Establishing the “Governmental anti-bureaucratic commission«

Slovenian government established that commission with the purpose to optimize the processes in/and administrative units, particularly in communication with customers.

That commission had some results in the field of small business, environment, internal affairs, communication between government and other administration units. But the commission was lacking an adequate mechanism of monitoring, measuring, reporting and corresponding taking measures.

2.5 Methodology and questionnaires of Ministry of internal affairs

At the end of the year 2001 the ministry issued five questionnaires, relating to: internal organization, employees, education, administrative procedures and public communications.

Unfortunately the questionnaires were very complex and large, the project manager was asking administrative organs for the data already that already existed in the administrative registers. There was also no back office and information support for analysing the answers to make the complete report and corresponding analysis.

3 General conclusions

Analysing the history of the activities, we see that the same problems have been present all the time, namely:

- lack of clear approach
- missing end-user requirements
- lack of quality of project teams
- lack of verification of results by phases
- problems in implementation of new solutions.

4 The proposal for future approach and actions

4.1 Respecting different points of view of renovation

In renovating the administration system, the following aspects ought to be considered:

1. institutional requirements
2. contents (processes and data)
3. organizational point of view
4. human resources
5. information system development methodology.

4.2 The possible scenario

At first, selecting an efficient approach, for instance the methodology EMRIS, which was recognized as efficient so far for the purpose of analysing and building the organizational and informational systems in Slovenian administration.

Then – we need a research and a critical analysis of the existing situation of the Slovenian administrative system. After that – we can build the integral model of the Slovenian administrative system.

Human resources and management are the basis of organization! Today informatics has to serve (or work instead of) administrative personnel and has to open and to bring the administrative service near to customers.

E-government has to:

- make public service cheaper
- contribute to economic development
- contribute to government procedures
- make the administrative information transparent
- establish »e-democracy«.

5 For the conclusion

We have the necessary methodology at hand. Why not use it? As soon as possible we should make the complete analysis of the existing processes in the public administration.

On that basis we can add / change, considering all the aspects, some elements according the new goals / strategies and reach the final goal – the complete renovating of the public administration of Republic of Slovenia.